

# 환경오염 피해분쟁 조정제도 개선 방안

환경오염의 현실이 점차적으로 심각해짐에 따라  
환경오염 피해분쟁이 늘어나고 있는 가운데  
현 피해분쟁 조정제도의  
문제점을 알아보고 그 개선 방안을  
살려 보고자 이에 논문을  
실는다.

## I. 서 론

환경오염 피해를 둘러싼 분쟁은 환경오염 현실이 점차 심각해짐을 뜻하는 것이며 우리사회의 주요현안 사항으로 대두되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 환경피해구제대책은 환경정책기본법, 환경오염 피해분쟁조정법상의 분쟁조정제도를 근간으로 하는 것이었다.

종래에는 환경오염 피해로 인해 분쟁이 발생한 경우 행정관청에서 민원 해결차원 또는 양당사자가 개인적으로 접촉하여 분쟁을 해결하는 경우 행정관청에서 민원 해결차

원 또는 양당사자가 개인적으로 접촉하여 분쟁을 해결하는 방식과 사법적인 재판절차에 의하여 피해를 구제받는 방식이 대체로 사용되었으나 환경오염 피해 원인과 내용이 다양하고 복잡할 뿐만 아니라 가해자와 피해자의 입장차이가 크기 때문에 민원해결 방식이나 개별적 접촉으로는 분쟁문제를 해결하기가 사실상 곤란하였다. 또한 법원에 직접소송을 제기하여 사법절차로 분쟁을 해결할 경우에는 인과관계에 대한 입증책임이 피해자에 있기 때문에 비용과 시간이 과다하게 소요되어 피해구제제도로서의 실효성이 적었다.

이러한 문제점을 보완키 위해 시행된 제도가 1991년 2월에 발효된 환경분쟁조정법에 근거한 환경오염피해분쟁조정제도이다. 이와 같은 환경오염 피해분쟁조정 결과에 대해 당사자가 불복할 경우 오히려 비용과 시간이 더 많이 소요되는 문제가 제기되고 있어 행정적 구제제도인 환경오염 피해분쟁 조정제도의 본래 목적에 반하는 결과가 초래될 수 있다.

따라서 본연구는 동법 발효에 의해 91년부터 실제적으로 시행된 환경오염 피해분쟁조정업무를 수행했던 실무경험과 사례를 토대로 문제점을 도출하고 승복율의 저조원인 등을 분석하여 국민들의 소득향상과 더불어 높아지는 쾌적한 환경에 대한 욕구가 증대되듯이 환경오염 피해에 대한 적절한 구제를 요구하고 있는 것에 착안하여 국민들의 권리인 환경권 구현을 위해서 또한 환경오염피해분쟁조정제도의 발전적인 개선방안을 제시하고자 하는데 있다.



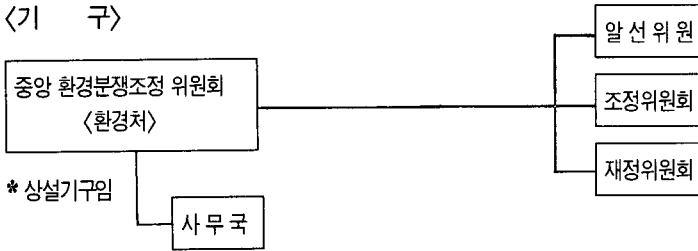
이영열 / 국립환경연구원  
행정사무관

## II. 환경오염 피해분쟁 조정 제도

### 1. 환경오염 피해분쟁 조정기구와 기능

환경정책기본법 제29조에 의해 제정된 환경오염피해분쟁조정법에 의하면 환경오염으로 인한 피해의 조사와 분쟁조정을 위한 알선, 조정 및 재정의 절차등을 규정함으로써 국민의 건강 및 재산상의 피해를 신속하고 공정하게 구제할 목적을 실현키 위해 설치된 환경오염피해분쟁조정 기구와 기능은 아래와 같다.

#### <기 구>



\* 비상설기구임

#### <기 능>

구 분	중앙환경분쟁조정위원회	지방환경분쟁조정위원회
소 속	환경 처 장 관	시·도지사
환경분쟁조정위원	7일(상임위원3인이내)	20인이내(비상임위원)
위원장	별도임명	좌 동
임명권자	대통령	시·도지사
	-분쟁의 재정 -20이상의 시·도에 걸치는 환경분쟁 조정 사건 -대통령령으로 정하는 중대한 분쟁조정 사건	-알선·조정 -중앙 환경분쟁 조정 위원회의 관장 이외의 사건
위원임기	3년	3년

국민들의 소득향상과 더불어 높아지는 쾌적한 환경에 대한 욕구가 증대되듯이 환경오염 피해에 대한 적절한 구제를 요구하고 있는 것에 착안하여 국민들의 권리인 환경권 구현을 위해서 또한 환경오염피해분쟁조정제도의 발전적인 개선방안을 제시하고자 한다.

### 2. 환경오염 피해분쟁의 특징

-환경오염피해분쟁의 특징으로는 첫째, 분쟁의 당사자가 다수이며, 특히 가해자가 다수일 때에는 책임분담이 불명확하고 가해자가 분

명하지 않는 경우가 많아 피해자측에 불리하다.

-둘째, 가해행위와 피해사실간의 인과관계의 규명이 곤란한 경우가 많기 때문에 가해자가 불분명한 경우에는 피해자가 인과관계를 입증할 필요가 있으나 전문적인 조사·분석 능력이 없기 때문에 인과관계의 입증이 사실상 불가능하다.

-셋째, 환경오염피해는 생명, 신체, 생활환경, 동식물등 여러곳곳에서 발생하고 그 양태도 다양하며 사람의 생명, 신체등 건강에 관한 분쟁에 관하여는 사회적인 여파를 고려하여 신속히 해결할 필요성이 있다.

-넷째, 피해자의 청구사항은 손해배상의 청구외에 조업에 관한 것, 설비에 관한 것등 유지청구에 관한 사항이 포함되며 그 범위가 광범위함.

-다섯째, 환경오염피해로 인하여 자연환경 자체가 오염되거나 파괴되는 경우도 있기 때문에 지역사회 전반에 걸친 문제로서 신속히 처리하여야 할 것이 많음.

### 3. 환경오염피해분쟁법에 의한 피해배상의 범위 및 기본원칙

환경오염피해분쟁조정법 제1조

(목적)에 의하면 이법은 「환경오염으로 인한 피해의 조사와 분쟁조정을 위한 알선조정 및 재정의 절차 등을 정저함으로서 국민의 건강 및 재산상의 피해를 신속하고 공정하게 구제함을 목적으로 한다」라고 규정되어 있다. 여기서 환경오염피해의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 환경법의 기본법이라 할 수 있는 환경정책기본법에 의하면 환경오염피해라함은 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능 오염, 소음·진동 악취 등으로 사람의 건강이나 환경의 피해를 주는 상태가(환경정책기본법 제13조 제4호) 인적 및 물적으로 상당한 범위에 미치는 경우에는 손해배상을 받을 수 있음을 의미한다.

따라서 피해발생을 우려하는 차원의 분쟁 예를 들면, 쓰레기매립장 설치반대 또는 각종 공장 및 혐오시설의 설치 반대등은 분쟁조정신청 대상에 제외되는 것을 뜻하는 것이다.

또한 환경오염피해구제의 기본원칙으로는 무과실 책임과 개연성 이론이 있다. 그 내용은

첫째, 환경정책기본법 제31조(환경오염의 피해에 대한 무과실 책임)에 근거하여 당해사업자는 그피해를 배상하여야 한다는 무과실 책임원칙이 있다. 이는 각종법규의 준수만으로는 손해발생에 대한 책임이 면제되지 않음을 의미하는 것이다.

둘째, 환경오염피해의 분쟁의 특징란에서도 소개한바와 같이 가해행위와 피해사실간의 인과관계의 규명이 곤란한 경우가 많기 때문에 가해자가 불분명한 경우에는 피해자가 인과관계를 입증할 필요가 있

으나 피해자는 가해자보다 대개 열악한 위치에 있을 뿐만아니라, 전문적인 조사 분석능력이 없기 때문에 인과관계의 입증시 사실상 곤란하여 입증책임을 완화해주고 피해자를 구제해준다는 취지아래 사업활동과정에서 발생하는 오염물질의 누적으로 인한 환경오염 피해의 특성상 인과관계의 개연성만으로도 피해사실을 인정한다는 것이다.

#### 4. 환경오염피해분쟁조정 종류 및 방법

##### 가. 종류

환경오염피해분쟁조정 처리에는 알선·조정 재정에 의해 행하여진다.(환경오염피해분쟁조정법 제1조)에 대해 구체적으로 살펴보면 알선이라함은 분쟁의 당사자간의 교섭이 원만히 행하여 지도록 그사이에 개입하여 분쟁의 해결을 원조하고, 촉진하는 것을 말한다.

조정이라함은 당사자 쌍방이 호양에 의한 합의에 의하여 분쟁을 해결하려는 제도이며 조정위원으로 구성되는 환경분쟁조정위원회가 분쟁관계인을 중재하여 화해에 이르게하는 절차이다.

재정이라함은 당사자 사이의 환경오염피해에 대하여 민사분쟁에 관하여 중앙 환경분쟁위원회의 위원으로 구성되는 재정위원회가 소정의 절차에 의하여 법적판단을 내리게 함으로서 분쟁을 해결하는 제도이다.

##### 나. 신청방법

###### 1) 알선 조정의 신청

환경오염 피해분쟁이 발생한 때에는 관계당사자 모두 중앙 또는 관할지방환경분쟁조정위원회에 알

선 또는 조정을 신청할 수 있고 신청내용으로는 금전상의 손해배상 청구이외에 사용되는 원재료의 변경, 설비의 개체, 오염방지시설의 설치내지보완, 작업시간의 변경제한, 작업방법의 변경, 공장의 이전과 같은 사안이 포함된다.(법 제15조제2항)

###### 2) 재정의 신청

환경오염피해로 인한 분쟁이 발생한 때에는 피해 당사자는 중앙환경위원회에 손해배상책임에 관한 재정을 신청할 수 있고 동법 제15조의 규정에 의하여 신청한 알선 또는 재정이 제20조 또는 제26조의 규정에 의해 중단된 경우에 당사자의 일방 또는 쌍방은 대통령령이 정하는바에 의해 재정을 신청할 수 있도록 하였다.(동법 제16조)

##### 다. 신청서상의 기재사항 및 제출서류

###### 1) 알선·조정

신청자는 당사자(대표당사자)의 성명 또는 명칭 및 주소, 오염발생장소 및 피해가 발생한 장소, 분쟁의 결과, 알선·조정을 구하는 취지 및 이유 기타 참고자료를 포함한 신청서 정본과 상대방 수에 따른 부분을 작성하여 제출한다.(시행령 제9조제1항)

###### 2) 재정

신청자는 당사자의 성명 또는 명칭 및 주소, 오염발생장소 및 피해가 발생한 장소, 분쟁의 결과, 재정을 구하는 취지 및 이유, 재정을 구하는 피해류 및 예산근거, 알선·조정 결과 기타 참고결과를 포함한 신청서 정본과 상대방 수에 따른 부분을 작성하여 제출한다.(시행령 제9조제2항)

## 라. 분쟁조정 신청의 비용

환경분쟁조정위원회의 알선·조정 또는 재정절차에 필요한 비용중 위원 및 관계직원의 출장비, 참고인 감정인의 출석비용 협조인의 출장 비용 및 우편료, 전신료등은 국가가 부담한다.(동법 제47조, 시행령 제31조)

신청수수료는 알선·조정 또는 재정을 신청하는자 및 당해절차의 참가인은 소정의 수수료를 수입인지 또는 수입증지로 납부하여야 하고 알선·조정 또는 재정을 구하는 이 신청취지의 변경으로 증가할 때에는 증가전 수수료와 증가후의 수수료 차액에 상당하는 금액을 수입인지 또는 수입증지로 납부하여야 한다.(법 제48조, 시행령 제32조 별표 참조)

## Ⅲ. 환경오염 피해 분쟁조정 제도의 운영실태

환경오염피해분쟁조정법 ('90.8.1 공포) 재정이후 동업무를 수행키 위해 낙동강 폐놀사건 직후 '91.5.18 중앙환경분쟁조정위원회 직제(대통령령 제13,370호)가 공포되어 7.19부터 '93.12.31까지의 중앙환경분쟁조정위원회의 분쟁조정 신청 상황을 살펴보면 '91년 1건, '92년 4건, '93년 43으로 전체 48건이 신청되었으며 오염분야별 발생지역별 현황을 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 오염분야별 분석

'91-'93년도 까지의 신청현황(도 1) 및 (표 1)에서 보듯이 소음·진동 분야가 수위를 차지하고 있고 대기, 수질 및 해양분야는 비슷한 수준을

환경오염피해분쟁조정법 ('90. 8. 1 공포) 재정이후 동업무를 수행키 위해 낙동강 폐놀사건 직후 '91. 5.18 중앙환경분쟁조정위원회 직제(대통령령 제13,370호)가 공포되었다.

보이고 있다. 여기서 주목할 것은 소음·진동분야가 신청건수로는 제일 많고 금액상으로도 볼때에는 해당분야가 제일 많음을 알수 있다.

'91-'93을 모두 합하여 건수로는 <도 1> 및 <표 1>에서 보는 바와 같이 소음·진동분야가 수위를 차지하고 있고 대기·해양 및 수질은 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다. 여기서 주목할 것은 소음·진동분야 환경피해분쟁조정신청의 피해 발생원인이 대개 건설공사과정에서 발생하는 소음·진동피해이기 때문에 주민들의 의견을 수렴한 다음 건축허가를 내주는 등 별도의 대책이 필요하다 하겠다.

또한 금액상으로도 해양분야가 85% 소음·진동이 9% 대기오염분야가 1%로 가장 낮은 수준이기 때문에 해양오염 방지대책등이 다각적으로 모색되어야 할 것이다.

한편 년도별로 비교할 때 '93년이 건수로는 43건으로 '92년 4건에 대비하여 1,075%, '91년 1건에 대비하여 4,300%가 증가하였고, 신청금액으로는 '93년도 503억원으로 '92년도의 27억원과 비교하여 1,863% '91년도의 7억원과 비교하여 7,180% 괄목할만한 성장을 보이고 있음을 보이고 있다.

### 2. 피해분야별 현황

피해분야별로 분석해 보면 '91-'93년을 합하여 건수로는 건물피해가 14건 29%를 차지하고 있고 다음으로는 내륙수산물피해가 9건의 18.7% 해양수산물피해가 8건 16.6%이며 농산물 축산물피해는 각각 6건의 12.5%로 같은 수준을 보이고 있으며 인체건강등 기타 피해는 5건의 10.7%정도로 나타나고 있다.

한편 금액측면을 분석해 보면 전체피해신청액 537억원중 해양 수산물피해가 450억원(83.7%)으로 가장 많고, 다음으로 건물피해가 31억5천만원(5.8%) 인체건강 피해가 27억5천만원(5.1%) 내륙수산물피해가 16억원(2.9%) 농축산물등 기타재산피해가 12억원(2.5%) 순으로 나타났다.

### 3. 피해 발생지역별 분석

시·도별 피해분야별 신청금액별로 분석해 보면 신청건수 48건중 서울 11건, 경기지역 10건, 충남지역 8건의 순이며 피해신청금액을 기준으로 할때는 전체 피해신청금액 537억원중 충남지역 약 386억원 72%를 차지하여 가장 많은 피해가 발생되었음을 보이고 있으며, 다음

전남지역이 약 66억원으로 그위를 달리고 있다.

서울지역의 경우는 지하철 공사 및 아파트공사장의 소음·진동 등에 의한 건물피해가 경기도 지역은 택지조성 및 콜프장건설공사등의 소음·진동으로 인한 농·축산물 피해가 충남 및 전남지역은 임해공단 및 화력발전소등에서 발생하는 폐수 및 온배수에 의해 해태양식장 피해가 주종을 이루고 있다.

분쟁조정결과에 대한 승복율

구 분	계	승 복	불 복	자진취하	미 정
조정 건수	35건 (100%)	11건 (31%)	17건 (49%)	3건 (9%)	4건 (11%)
소음·진동	'92	1	1		
	'93	16	7	5	2
대기오염	'92				
	'93	6		5	1
수질오염	'92	3	2	1	
	'93	4	2	1	1
해양오염	'92				
	'93	5		4	1

#### IV. 환경오염 피해분쟁 조정 제도의 문제점 및 개선방향

##### 1. 문제점

환경오염피해분쟁조정제도의 문제점에 대해서는 여러가지로 생각할 수 있으나 인력 및 예산의 부족과 이런 문제가 야기되므로 자연스럽게 과학적이고 전문적인 인과 관계 규명이 미흡하며 이에 따라 승복율이 저조하게 되는 것이다.(아래표 참조)

또한 법적 구속력의 미흡 배상능력의 한계, 환경오염피해분쟁 조정 대상이 너무 제한적인점을 들수 있으며 기타 문제점의 발굴과 대안 제시는 계속 연구할 것임을 밝혀 두고자 한다.

##### 2. 개선방향

아무리 훌륭한 제도라도 제도를 운영하는 사람들의 인식이나 필요한 제반수단이 부족하거나 결여되면 제도의 본래 취지를 망각하여 도리어 발전을 가로막는 장애가 될 수도 있으며 비록 훌륭한 제도는

아니더라도 운영하는 관계자들의 인식 및 사명감과 고객중심적 행정을 수행하려는 긍정적인 마인드만 형성된다면 제도상의 미비점은 어느정도 해결될 수 있다고 생각하는 바이다.

따라서 여기서는 환경오염 피해분쟁조정제도가 발전적인 방향으로 개선되었다면 하는 생각에서 지금까지 설명한 내용과 문제점을 토대로 개선방안에 대해 살펴보면

가. 기구와 기능의 재검토가 이루어져야 한다. 특히 환경분쟁조정 위원중 위원장을 제외한 다른위원은 비상임위원으로 임명되었으나 분쟁조정사건의 처리에 충실을 기하기 위해서는 상임위원이 증원되어야 한다.

나. 배상능력의 한계를 극복하여야 한다.

만일 가해자가 충분한 배상능력이 없는 경우라고 한다면 장기간에 걸쳐 많은 비용을 들인 결과로 얻어진 결정내용의 실현이 불가능하므로 이에 대비키 위해 가칭 환경오염피해보상보험제도의 도입을 강구해야 할 것이다.

다. 법적구속력이 확보되어야 한다.

사법상의 구제제도인 소송을 통한 환경분쟁조정은 시간과 비용이 많이드는 단점이 있다. 이러한 문제점을 보완 극복키 위해 시행되고 있는 행정상 구제제도의 하나인 환경오염 피해분쟁조정제도는 행정기관의 전문성 활용, 시간과 비용이 적게드는 장점이 있다는 것에서 설명한 바와 같다. 이때 환경오염 피해분쟁조정사건을 처리할시 행정력과 예산을 투입하여 이루어진 결정이 어느 일방이 거부할 경우 조정결과가 허사가 되는 맹점이 있고 오히려 법원에 소송을 제기하여 구제받는 길밖에 없으므로 동제도의 취지에 반하는 결과가 초래되므로 환경오염분쟁조정 결정은 법원의 1심판결과 같은 효력이 있도록 제도 관련법령이 개정되어 중앙환경분쟁위원회가 명실상부한 환경오염피해구제의 중추기관이 되어야 한다.

라. 환경오염피해분쟁조정 대상이 확대되어야 한다.

이는 향후 피해발생을 우려하는 분쟁도(쓰레기 매립장, 공장업무등) 조정대상이 되도록 해야 할 것이다.

마. 과학적이고 전문적인 조사수단이 확보되어 분쟁조정 결과에 대

해 승복율이 높아져야 한다.

이외에도 환경오염 피해분쟁조정제도의 개선해야할 사항이 있겠으나 계속 연구되어야 할 과제라고 생각되는 바이다.

## V. 결 론

환경오염으로 인한 분쟁은 이미 우리사회에서도 중요한 현안 사항으로 대두되고 있다. 그러나 환경오염으로 인한 피해의 여러가지 특성으로 인해 이 같은 분쟁이 당사자간의 해결이나 법원의 소송절차에 의해 원만하게 해결되지 못하게 현실이었다. 따라서 시대적인 요청에 따라 도입 시행된 행정상 구제제도의 하나인 환경오염 피해분쟁 조정제도는 그동안 방치되다시피하였던 환경오염피해가 적절히 구제될 수 있도록 부단한 노력은 했으나 아직도 문제점들은 상존해 있어 본 연구자는 나름대로 동업무를 수행했던 실무자로서의 경험을 토대로 하여 문제점들을 도출하여 개선방안을 제시하였다. 구체적인 사항은 앞에서 설명돼 있어 재론하지는 않겠으나 무엇보다도 승복율을 제고키 위해 충분한 예산이 확보되어 사회과학, 자연과학, 법률분야의 전문지식이 있는 심사관들로 하여금 과학적이고 전문적인 조사수단을 통해 인과관계를 규명해야 할 것이며,

또한 분쟁조정결정 내용이 법원의 1심판결과 동일한 효력을 가질 때 환경분쟁조정제도의 장점이라 할 수 있는 시간과 비용의 절감효과를 가질 수 있는 것이다.

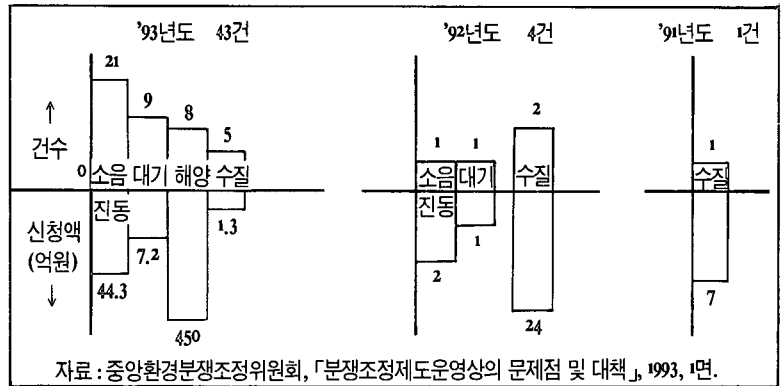
따라서 이러한 현실을 바탕으로 해서 국민들의 환경권 구현을 위해

동제도가 꾸준히 발전되어야 할 것이다.

〈참고〉 환경오염 피해분쟁조정

신청등 기타사항은 환경오염피해 분쟁조정법령 참조 요망

(도 1) 년도별 오염분야별 신청건수 및 신청액 현황



〈표 1〉 년도별 오염분야별 신청건수 및 신청액 현황

구분	오염·분야별				
	계	소음·진동	대기	수질	해양
계	48 (537)	22 (46.3)	10 (8.4)	8 (32.3)	8 (450)
서울	11 (17.58)	11 (17.58)			
부산					
대구	2 (26.03)			2 (26.03)	
인천	1 (1.8)	1 (1.8)			
광주					
대전					
경기	10 (25.13)	7 (18.4)	2 (1.68)	1 (5.05)	
강원					
충북	4 (9.432)	2 (6.9)	1 (1.682)	1 (0.85)	
충남	8 (386.36)			1 (0.36)	7 (386)
전북	3 (0.058)		1 (0.018)	2 (0.04)	
전남	5 (66.87)		4 (2.87)		1 (64)
경북					
경남	4 (3.83)	1 (1.62)	2 (2.15)	1 (0.06)	
제주					

자료: '91-'93년 중앙환경분쟁조정위원회 사건신청서류를 근거로 작성한 것임.